



Faculteit Economie en Bedrijfskunde
Vakgroep Personeels- en Organisatiemanagement

Onderzoeksrapport

Gebruik, nut en impact van performantie-informatie in Vlaamse steden en gemeenten: Een onderzoek bij 1.484 lokale politici.

Prof. dr. Sebastian Desmidt

Drs. Bert George

Contactpersoon: Drs. Bert George (bert.george@ugent.be)

Februari 2016

Samenvatting onderzoeksresultaten

Dit beleidsrapport bevat de resultaten van een grootschalig onderzoek naar het gebruik, nut en de impact van performantie-informatie in Vlaamse steden en gemeenten. De resultaten zijn gebaseerd op een vragenlijst waaraan **1.484 leden van de gemeenteraad** in september 2015 hebben deelgenomen. Het rapport bestaat uit een situering van het onderzoek, een beschrijving van de gebruikte methodologie, de resultaten van het onderzoek en een korte conclusie. In deze samenvatting lichten we alvast een tip van de sluier op.

Allereerst bespreken we het **gebruik van performantie-informatie** door leden van de gemeenteraad. De meerderheid van de leden geven aan gebruik te maken van tevredenheidsbevragingen bij inwoners (**67 %**), de gemeentelijke profielschetsen (**67 %**), informatie over de uitgaven van de stad/gemeente (**70 %**) en informatie over de kwaliteit van de dienstverlening in de gemeente/stad (**73 %**) bij het nemen van belangrijke beslissingen. Dit resultaat illustreert het belang van voldoende secundaire informatie aan te bieden aan lokale besturen.

Vervolgens bekijken we het **nut van performantiemeting (PM)**. Ongeveer **77 %** van de leden geeft aan dat PM controle biedt op de implementatie van politieke beslissingen. Bovendien vindt de meerderheid (**55 %**) dat PM bijdraagt aan inzichten over de kwaliteit van de gemeentelijke/stedelijke dienstverlening. Daartegenover staat een meerderheid (**58 %**) die neutraal of zelf negatief antwoordt op de vraag of de voordelen van PM opwegen tegen de investering. Dit illustreert dat de leden nog niet ten volle overtuigd zijn van het nut van PM.

Ten slotte onderzoeken we de **impact van performantie-informatie op beslissingen rond budgettering en hervorming**. De resultaten tonen aan dat performantie-informatie de besluitvormingsprocessen van gemeenteraadsleden beïnvloedt. Leden die worden geïnformeerd dat hun gemeente/stad “slecht” scoort in een beleidsdomein gaan meer investeren in dit domein. Leden die worden geïnformeerd dat hun gemeente/stad “goed” scoort in een beleidsdomein staan dan weer weigerachtig tegenover hervorming van dit domein. Dit resultaat conflicteert deels met het concept van “**performance-based budgeting**”.

Inhoudsopgave

Samenvatting onderzoeksresultaten	1
Inhoudsopgave	2
Lijst met figuren.....	3
Onderzoeksteam	4
1 Situering onderzoeksrapport.....	5
2 Onderzoeksmethodologie	7
2.1. Beschrijvende vragen	7
2.2. Experiment	7
3 Gebruik performantie-informatie en nut performantiemeting	9
3.1. Gebruik van performantie-informatie	9
3.2. Nut van performantiemeting	11
4 Impact performantie-informatie op budgettering en hervorming	14
4.1. Impact performantie-informatie op budgettering.....	14
4.2. Impact performantie-informatie op hervorming.....	15
5 Conclusie.....	16
Bijlages.....	18

Lijst met figuren

Figuur 1: (Ik gebruik) ... tevredenheidsbevragingen bij inwoners met betrekking tot gemeentelijke/stedelijke diensten.....	9
Figuur 2: (Ik gebruik) ... metingen over de resultaten van publieke diensten (bv. de gemeentelijke profielschetsen).....	10
Figuur 3: (Ik gebruik) ... informatie over de uitgaven in mijn gemeente/stad in vergelijking met andere gemeenten/steden.....	10
Figuur 4: (Ik gebruik) ... informatie over de kwaliteit van dienstverlening in onze gemeente/stad in vergelijking met andere gemeenten/steden.....	11
Figuur 5: Mijn kennis van de gemeentelijke/stedelijke dienstverlening zou hetzelfde zijn zonder performantiemetingen.....	12
Figuur 6: Performantiemetingen bieden de gemeenteraad meer controle bij de implementatie van politieke beslissingen.....	12
Figuur 7: De voordelen van performantiemetingen zijn minimaal in vergelijking met de tijd en middelen die dergelijke metingen vragen.	13
Figuur 8: Impact van performantie-informatie op budgettering.....	14
Figuur 9: Impact van performantie-informatie op hervorming	15

Onderzoeksteam

Dit onderzoek komt mede tot stand dankzij het veldwerk van **Lodewijk Vanwynsberghe** in het kader van zijn masterproef Handelswetenschappen (2015 – 2016). Uiteraard zijn wij hem een woord van dank verschuldigd. Ten slotte danken wij ook de leden van de gemeenteraad die tijd hebben vrijgemaakt om onze vragenlijst in te vullen.



Prof. dr. Sebastian Desmidt is docent Strategisch Management aan Universiteit Gent, Faculteit Economie en Bedrijfskunde. Tevens doceert hij aan de School voor Social Profit en Publiek Management. Zijn onderzoek focust op de effectiviteit van strategische planningsprocessen en de communicatie en implementatie van strategische doelstellingen.

Contact: sebastian.desmidt@ugent.be



Drs. Bert George is doctoraal onderzoeker (TEW) aan Universiteit Gent, Faculteit Economie en Bedrijfskunde. Recent was hij ook gastonderzoeker aan de City University of Hong Kong. In zijn doctoraat focust Bert op de effectiviteit van strategische planning als besluitvormingsinstrument in publieke organisaties en, meer specifiek, in Vlaamse steden en gemeenten.

Contact: bert.george@ugent.be

1 Situering onderzoeksrapport

Naar aanleiding van de onderzoekslijn '*strategische besluitvorming in publieke organisaties*' aan Universiteit Gent werd in september 2015 een elektronische vragenlijst verstuurd naar leden van de gemeenteraad in Vlaamse steden en gemeenten. De probleemstelling waaruit dit onderzoek volgt is zowel van een praktische als academische aard. Enerzijds zien we, in de praktijk, een **proliferatie van cijfers, data en rapporten** over lokale besturen die de gemeentelijke besluitvorming dienen te ondersteunen. Denk bijvoorbeeld aan de gemeentelijke profielschetsen. Dergelijke informatie wordt vaak samengevat onder de noemer "performantie-informatie¹". Anderzijds zien we dat wetenschappelijk onderzoek naar het gebruik van performantie-informatie door politici en de impact van dergelijke informatie op besluitvorming schaars is. De wijdverspreide veronderstelling dat performantie-informatie besluitvormingsprocessen van politici kan ondersteunen en beïnvloeden is, met andere woorden, nog maar zelden wetenschappelijk onderzocht. Om meer licht te werpen op deze probleemstelling werden in dit onderzoek drie onderzoeksvragen vooropgesteld:

Onderzoeksvraag 1: Welke performantie-informatie gebruiken leden van de gemeenteraad in hun besluitvorming?

Onderzoeksvraag 2: Hoe staan leden van de gemeenteraad in het algemeen tegenover performantiemeting?

Onderzoeksvraag 3: Wat is de impact van performantie-informatie op de attitudes van leden van de gemeenteraad ten opzichte van hervorming en budgettering?

Centraal in dit rapport staan (1) **beschrijvende analyses** die inzicht bieden in de mate waarin leden van de gemeenteraad aangeven gebruik te maken van bepaalde bronnen van performantie-informatie alsook hun perceptie van het nut van performantiemeting en (2) **verklarende analyses** die identificeren of er een impact is van performantie-informatie op de attitudes van deze leden ten opzichte van hervorming en budgettering. Dit beleidsrapport is een samenvatting van de onderzoeksresultaten, het is niet de bedoeling om normatief of prescriptief te zijn in onze conclusies.

¹ Een gangbaar synoniem is kwaliteitsmeting en/of kwaliteitsinformatie.

Het onderzoeksrapport is als volgt georganiseerd: Allereerst bespreken we de toegepaste methodologie voor dataverzameling en data-analyse (*deel 2*). Vervolgens bekijken we de resultaten van de beschrijvende analyses (*deel 3*) om dan over te gaan naar de resultaten van de verklarende analyses (*deel 4*). Ten slotte formuleren we een conclusie met betrekking tot de geïdentificeerde resultaten (*deel 5*).

2 Onderzoeksmethodologie

Om de vooropgestelde beschrijvende en verklarende analyses te kunnen uitvoeren, werd gefocust op een steekproefkader van 225 Vlaamse steden en gemeenten. Deze afbakening resulteert uit de onderzoekfocus, namelijk steden/gemeenten met gemeentelijk/stedelijk onderwijs (zie infra). In een **eerste fase** werden de emailadressen van alle leden van de gemeenteraad opgezocht. Met leden van de gemeenteraad wordt elke politicus bedoeld die in de gemeenteraad zetelt, dus ook de burgemeester en schepenen van de stad/gemeente. In totaal werden 5.462 emailadressen verzameld. In een **tweede fase** werd een elektronische vragenlijst toegestuurd naar elk geïdentificeerd lid. De vragenlijst nam slechts 5 minuten in beslag en werd uiteindelijk beantwoord door 1.484 leden van de gemeenteraad, wat overeenkomt met een **responsegraad van 27 %**. De vragenlijst bevatte enkele beschrijvende vragen alsook een experiment. In wat volgt bespreken we kort beide elementen van de survey.

2.1. Beschrijvende vragen

Het beantwoorden van **onderzoeksvraag 1 en 2** zal gebeuren aan de hand van beschrijvende analyses, door middel van staafdiagrammen. Hiervoor wordt gekeken naar de antwoorden van leden van de gemeenteraad op een set van vragen gerelateerd aan het gebruik van performantie-informatie en het nut van performantiemeting. Er werden 7 vragen aan leden van de gemeenteraad gesteld.

2.2. Experiment

Het beantwoorden van **onderzoeksvraag 3** zal gebeuren door middel van een multivariate regressieanalyse gebaseerd op experimentele data. Concreet wilden wij achterhalen hoe leden van de gemeenteraad beïnvloed werden door performantie-informatie bij hun beslissingen rond budgettering en hervorming. Om deze invloed te kunnen inschatten, werd een experiment toegevoegd aan de vragenlijst. Dit experiment bestond uit **3 concrete stappen**. In **stap 1** werd elk lid van de gemeenteraad willekeurig toegewezen aan een controlegroep of behandelingsgroep. In **stap 2** werd een toevoeging aangebracht aan de vragenlijst voor de behandelingsgroep, namelijk performantie-informatie over een slechte, gemiddelde of goede score met betrekking tot onderwijscapaciteit in basisonderwijs.

In **stap 3** werd in de vragenlijst aan zowel de controlegroep als de behandelingsgroep eenzelfde reeks vragen gesteld met betrekking tot budgettering en hervorming. De vooropgestelde verwachting is dat de behandelingsgroep bij het beantwoorden van deze vragen significant verschillend zal reageren van de controlegroep.

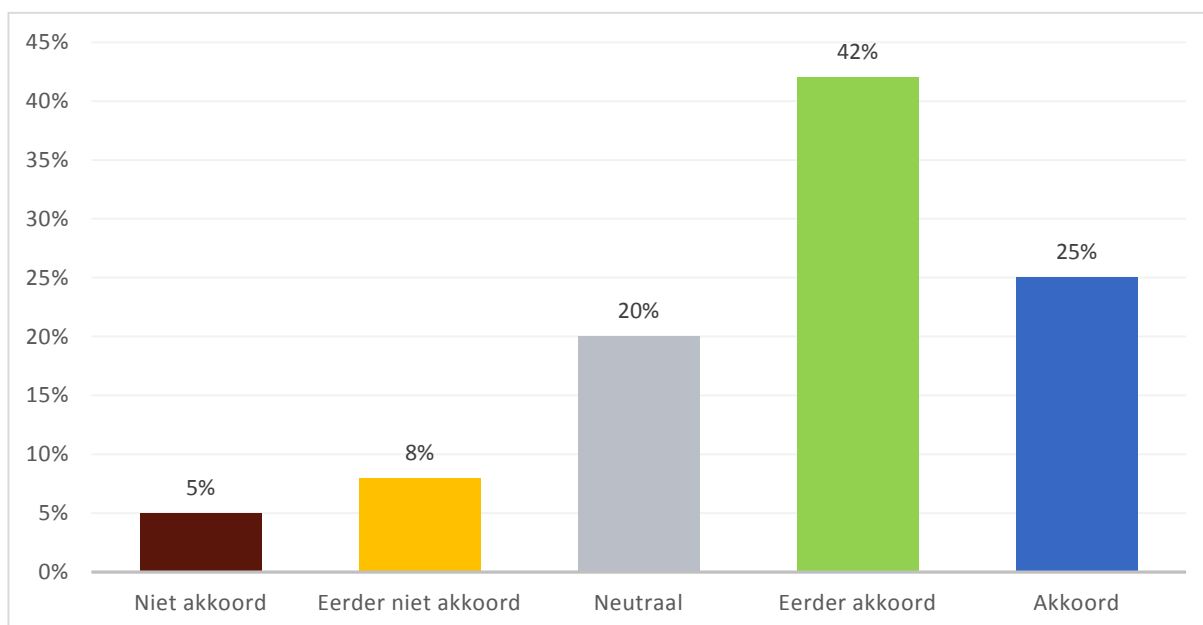
3 Gebruik performantie-informatie en nut performantiemeting

In deel 3 gaan we dieper in op de antwoorden van de leden op de gestelde vragen met betrekking tot het gebruik van performantie-informatie en het nut van performantiemeting. Per vraag presenteren we een staafdiagram waaruit de percentages van antwoorden kunnen worden afgelezen.

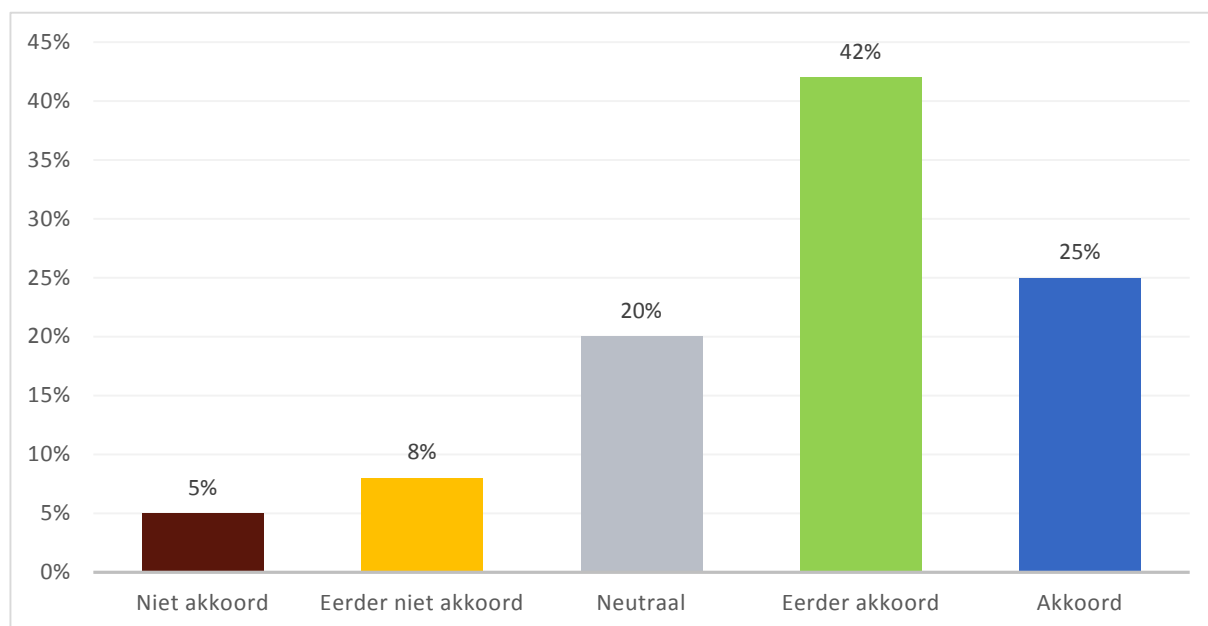
3.1. Gebruik van performantie-informatie

Onderstaande 4 figuren illustreren de antwoorden op de eerste vier vragen. De vragen werden telkens voorafgegaan door volgende uitspraak: “Wanneer ik als lid van de gemeenteraad een beslissing moet nemen over belangrijke vragen rond de gemeentelijke/stedelijke diensten, maak ik onder andere gebruik...”.

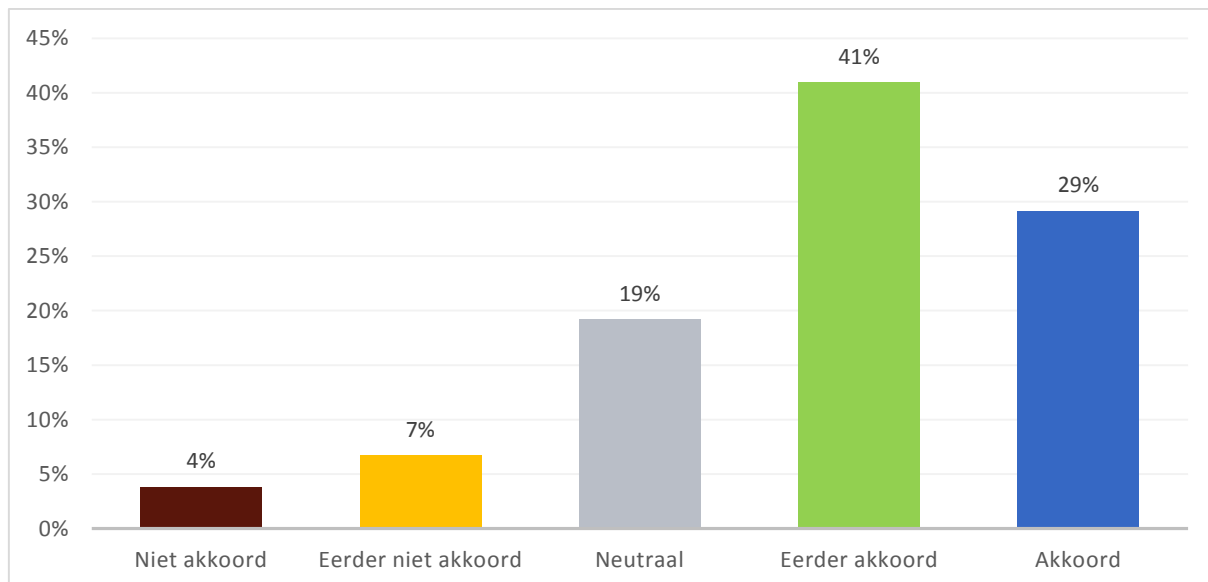
Figuur 1: (Ik gebruik) ... tevredenheidsbevragingen bij inwoners met betrekking tot gemeentelijke/stedelijke diensten.



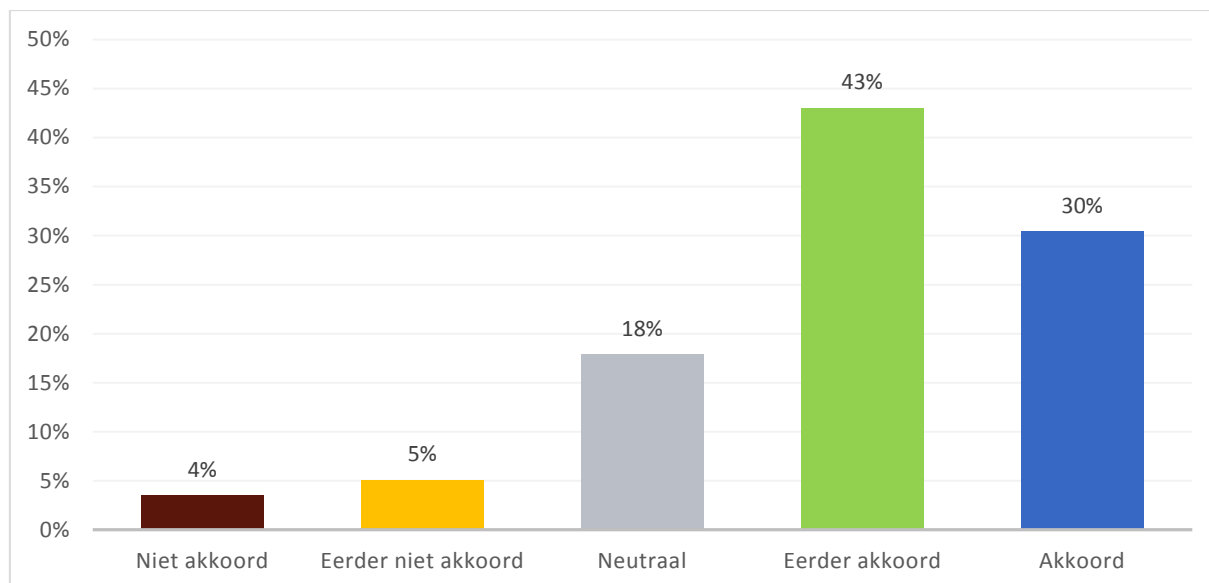
Figuur 2: (Ik gebruik) ... metingen over de resultaten van publieke diensten (bv. de gemeentelijke profielschetsen).



Figuur 3: (Ik gebruik) ... informatie over de uitgaven in mijn gemeente/stad in vergelijking met andere gemeenten/steden.



Figuur 4: (Ik gebruik) ... informatie over de kwaliteit van dienstverlening in onze gemeente/stad in vergelijking met andere gemeenten/steden.

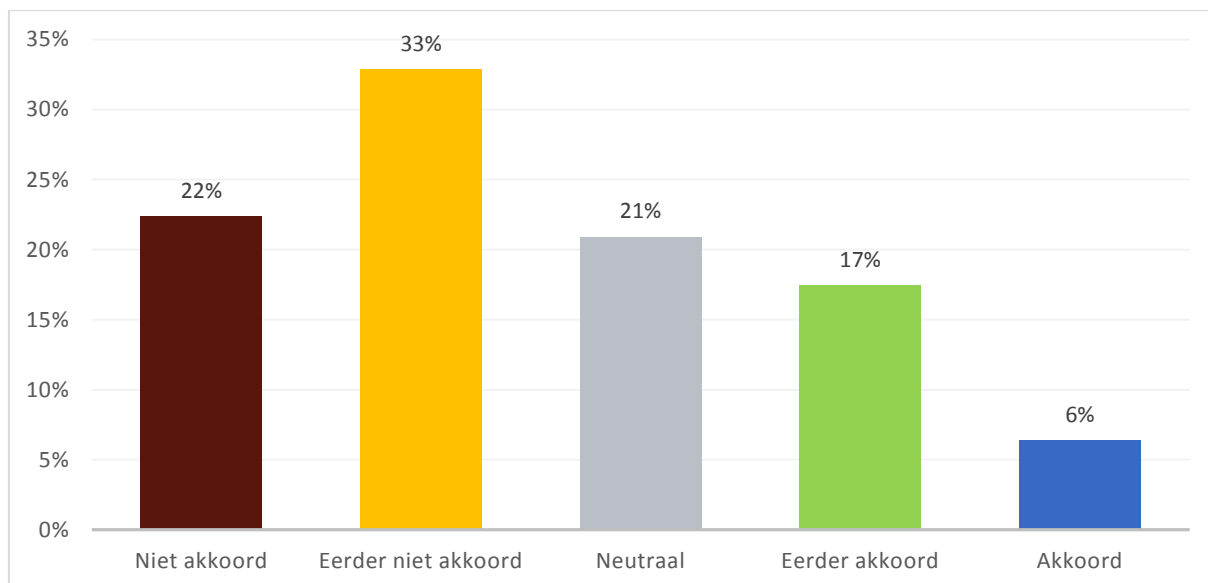


Bij alle vier de vragen valt op dat de meerderheid aangeeft gebruik te maken van de vooropgestelde 4 bronnen: tevredenheidsbevragingen bij inwoners (67 %), gemeentelijke profielschetsen (67 %), uitgaven stad/gemeente (70 %) en informatie over de kwaliteit van dienstverlening (73 %). Het dient echter opgemerkt te worden dat, behoudens gebruik van informatie over de kwaliteit van dienstverlening (9 %), er bij de overige 3 bronnen steeds meer dan 10 % aangeeft eerder geen gebruik te maken van deze informatiebronnen. Bovendien zien we dat telkens 18 à 20 % van de bevroagde leden neutraal antwoorden bij het gebruik van de vier vooropgestelde bronnen.

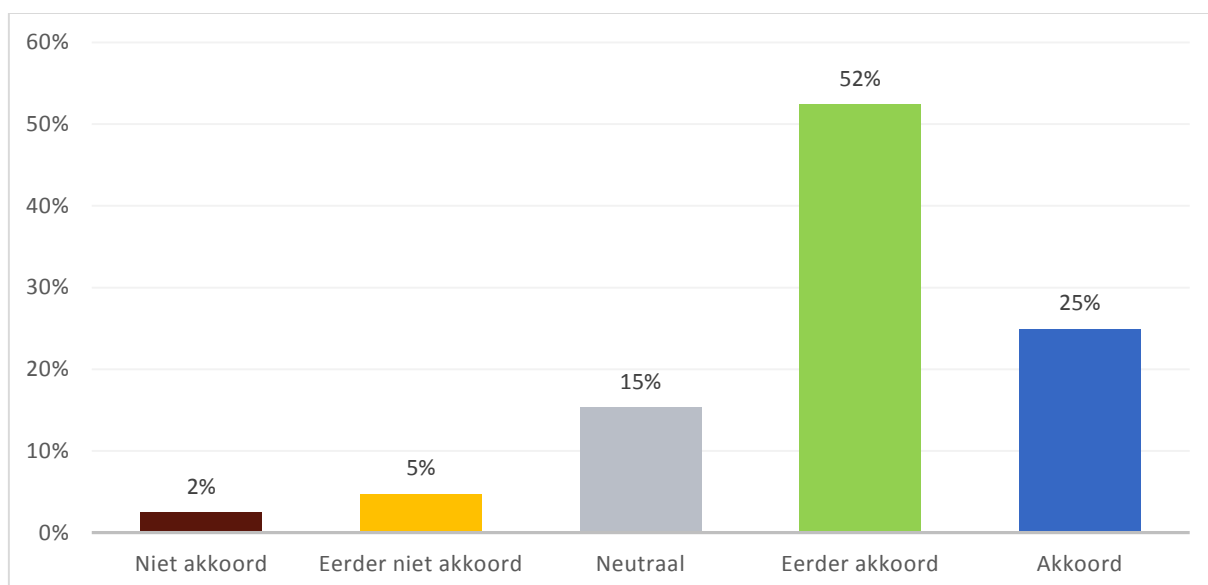
3.2. Nut van performantiemeting

Onderstaande 3 figuren illustreren de antwoorden op de laatste 3 vragen. De vragen werden telkens voorafgegaan door volgende uitspraak: “In welke mate gaat u akkoord met onderstaande uitspraken over performantiemetingen?”.

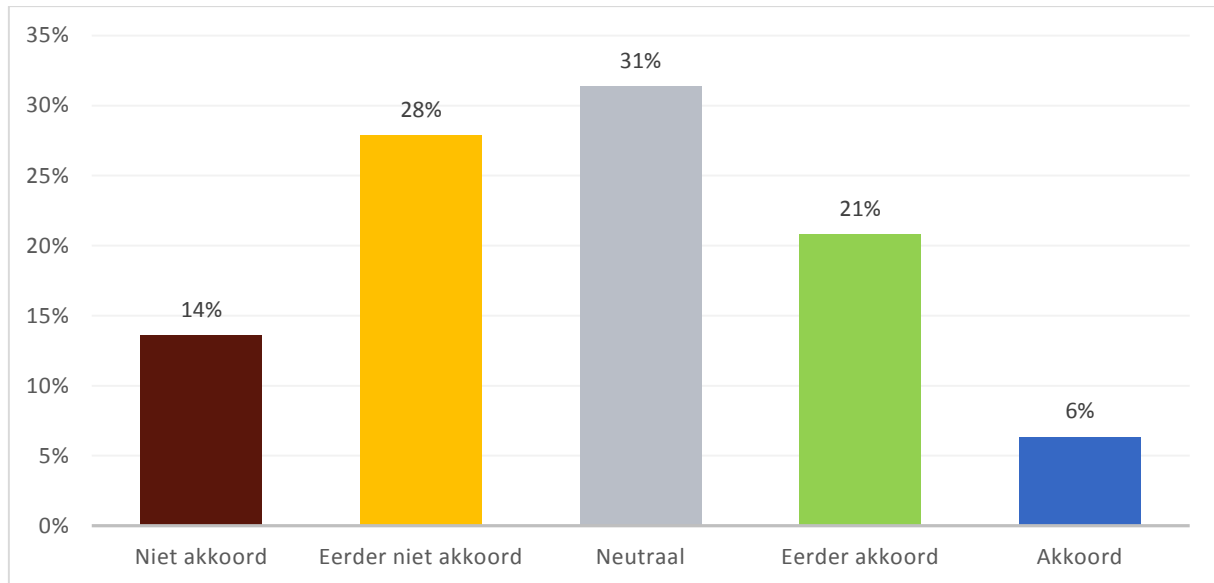
Figuur 5: Mijn kennis van de gemeentelijke/stedelijke dienstverlening zou hetzelfde zijn zonder performantiemetingen.



Figuur 6: Performantiemetingen bieden de gemeenteraad meer controle bij de implementatie van politieke beslissingen.



Figuur 7: De voordelen van performantiemetingen zijn minimaal in vergelijking met de tijd en middelen die dergelijke metingen vragen.



De antwoorden op de eerste en tweede vraag rond het nut van prestatiemeting illustreren dat de meerderheid van de bevroagde leden performantiemeting inderdaad nuttig vindt. Zo zien we dat ongeveer 77 % van de leden van de gemeenteraad aangeeft dat performantiemeting controle biedt op de implementatie van politieke beslissingen. Bovendien vindt de meerderheid (55 %) dat performantiemeting inzichten genereert m.b.t. de gemeentelijke /stedelijke dienstverlening. De antwoorden op de derde vraag tonen echter een genuanceerd beeld aangezien een meerderheid (58 %) neutraal of zelf negatief antwoordt op de vraag of de voordelen van prestatiemeting opwegen tegen de benodigde investeringen.

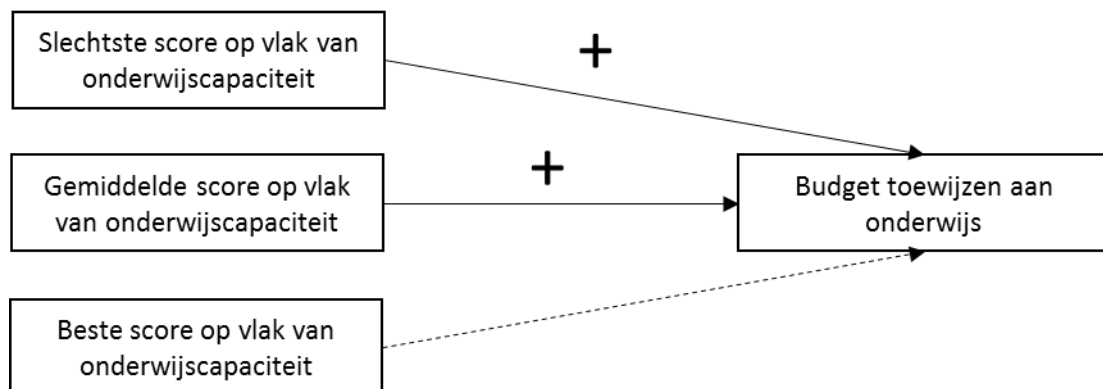
4 Impact performantie-informatie op budgettering en hervorming

In dit gedeelte beantwoorden we onderzoeksvraag 3. Meer bepaald gaan we achterhalen wat de impact is van performantie-informatie op politieke besluitvorming rond budgettering en hervorming.

4.1. Impact performantie-informatie op budgettering

De impact van performantie-informatie op besluitvorming door politici werd getest door een experiment in de enquête te verwerken. Concreet werd aan de helft van de deelnemers aan de enquête meegedeeld hoe hun gemeente/stad scoort, in vergelijking met andere Vlaamse steden en gemeenten, op het vlak van onderwijscapaciteit in basisonderwijs². Aan de andere helft van de deelnemers werd geen performantie-informatie meegedeeld. Op deze manier kon worden bepaald of specifieke performantie-informatie impact heeft op de attitudes van leden van de gemeenteraad ten opzichte van **budgettering**. Onderstaande figuur illustreert alvast de resultaten (zie bijlage 1 voor meer informatie over de analyse).

Figuur 8: Impact van performantie-informatie op budgettering



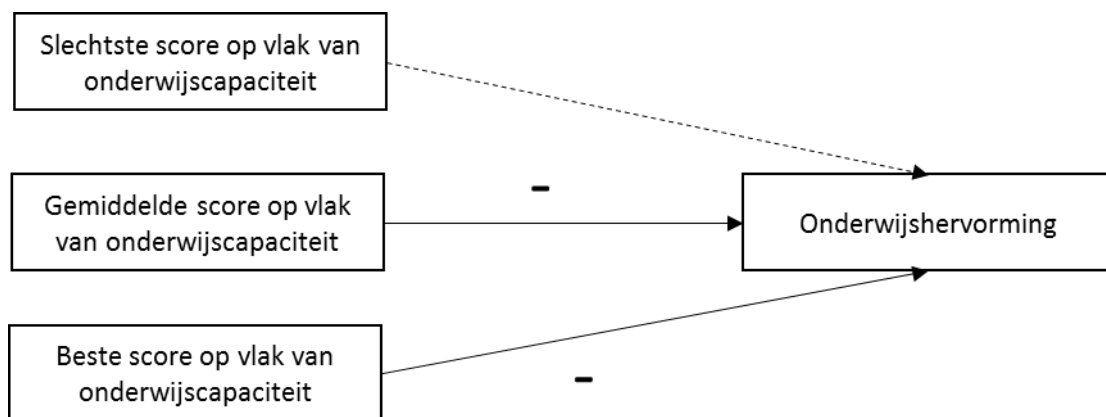
² Op basis van cijfers van het Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming werd elke gemeente/stad toegewezen aan een specifieke performantiecategorie. Er zijn drie categorieën: behorend tot de slechtste 1/3de, de gemiddelde 1/3de of de beste 1/3de van alle Vlaamse steden en gemeenten die gemeentelijk/stedelijk onderwijs aanbieden.

Uit Figuur 8 concluderen we dat het meedelen van de “slechtste” score aan leden van de gemeenteraad een positieve impact heeft op de budgetteringsbeslissingen van deze leden. Meer bepaald zien we dat leden van de gemeenteraad die te horen krijgen dat hun gemeente/stad op vlak van onderwijs capaciteit bij de slechtste 1/3^{de} van de Vlaamse steden en gemeenten behoort significant meer middelen gaan toewijzen aan het beleidsdomein onderwijs. Eenzelfde reactie wordt ook waargenomen voor leden die een gemiddelde score te horen krijgen.

4.2. Impact performantie-informatie op hervorming

Eenzelfde werkwijze als beschreven in 4.1 werd gebruikt om de relatie tussen performantie-informatie en de attitudes van leden van de gemeenteraad ten opzichte van **hervorming** te bepalen. Figuur 9 verschaft inzicht in de resultaten van de analyse (zie bijlage 2 voor meer informatie over de analyse).

Figuur 9: Impact van performantie-informatie op hervorming



Uit Figuur 9 blijkt dat het meedelen van de “beste” score aan leden van de gemeenteraad een negatieve impact heeft op de hervormingsbeslissingen van deze leden. Meer bepaald zien we dat leden van de gemeenteraad die te horen krijgen dat hun gemeente/stad op vlak van onderwijs capaciteit bij de beste 1/3^{de} van de Vlaamse steden en gemeenten behoort significant minder positief staan tegenover de onderwijshervorming vooropgesteld in ons onderzoek. Wederom zien we eenzelfde reactie voor leden die een gemiddelde score te horen krijgen.

5 Conclusie

Dit rapport bevat de resultaten van een grootschalig onderzoek naar het gebruik, nut en de impact van performantie-informatie in 225 Vlaamse steden en gemeenten die gemeentelijk /stedelijk onderwijs aanbieden. Er werden drie onderzoeksvragen vooropgesteld: **(1)** Welke performantie-informatie gebruiken leden van de gemeenteraad in hun besluitvorming, **(2)** hoe staan leden van de gemeenteraad in het algemeen tegenover het nut van performantiemeting en **(3)** wat is de impact van performantie-informatie op de attitudes van leden van de gemeenteraad ten opzichte van hervorming en budgettering? Data werden verzameld door middel van een **korte vragenlijst** waarin zowel beschrijvende vragen alsook een experiment werden verwerkt.

De resultaten met betrekking tot de eerste onderzoeksvraag tonen aan dat de meerderheid van lokale politici gebruikmaken van verschillende informatiebronnen bij het nemen van politieke beslissingen in de gemeenteraad. Deze bevinding valoriseert de **inspanningen van de Vlaamse Overheid** om secundaire informatie (via initiatieven zoals de Beleids- en Beheercyclus, de gemeentelijke profielschetsen en de bestuurskrachtmonitor) in een beschikbare format aan te bieden aan lokale politici in de hoop dat dit leidt naar meer geïnformeerde besluitvorming op lokaal niveau. De resultaten met betrekking tot de tweede onderzoeksvraag tonen echter wel aan dat de meerderheid van lokale politici nog **niet overtuigd zijn dat de voordelen van performantiemeting** opwegen tegen de tijd en middelen die dergelijke metingen vragen. Verder onderzoek met betrekking tot de achterliggende reden lijkt ons noodzakelijk aangezien voorgaande studies hebben aangetoond dat de volwaardige adoptie van performantiemeetsystemen sterk afhankelijk is van de mate waarin de eindgebruikers van dit systeem het ook echt nuttig vinden. Wellicht is verdere sensibilisering omtrent het nut van performantiemeting alvast een aangewezen eerste stap.

De resultaten van onderzoeksvraag 3 tonen echter ook de nood aan enige nuance in het debat omtrent het gebruik van performantie-informatie door lokale politici. In de literatuur rond strategische besluitvorming wordt vaak gesproken van “**performance-based budgeting**”. Deze aanpak van besluitvorming vertrekt vanuit een penalisierend perspectief.

Dit betekent bijvoorbeeld dat publieke diensten die een “slechte” score krijgen door politici bestraft worden door het verminderen van hun budget of het doorvoeren van hervormingen. Daartegenover worden “goed scorende” publieke diensten beloond met meer middelen en, typisch, minder hervormingen. Het experiment in onze vragenlijst toont aan dat, in de Vlaamse context, lokale **politici die geconfronteerd worden met “goede” performantie inderdaad weigerachtig staan tegenover hervorming**. Echter, lokale **politici die geconfronteerd worden met “slechte” performantie gaan net meer middelen investeren in het beleidsdomein** dat slecht scoort. Deze reactie is moeilijk te verklaren vanuit een klassiek economisch perspectief en vergt wellicht een diepgaander onderzoek naar de drijfveren van dergelijke beslissingen bij politici.

Heeft u nog vragen of opmerkingen over dit onderzoek? Contacteer ons gerust via

bert.george@ugent.be

Bijlages

Bijlage 1: Impact performantie-informatie op budgettering

	Slechtste groep	Gemiddelde groep	Beste groep
Interventie: Meedelen performantie-informatie	0.320+ (0.083)	0.310+ (0.053)	-0.258 (0.145)
χ^2	3.01+	3.73+	2.12
$N(\text{politici})$	394	466	601
$N(\text{steden/gemeenten})$	72	74	75

Er wordt gebruikt gemaakt van "ordered logistic regression". De standaard fouten worden geclusterd op gemeentelijk niveau. P-waarden worden vermeld tussen haakjes: + $p < 0.10$, * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$ ("two-tailed test").

Bijlage 2: Impact performantie-informatie op hervorming

	Slechtste groep	Gemiddelde groep	Beste groep
Interventie: Meedelen performantie-informatie	-0.043 (0.901)	-0.472+ (0.098)	-0.415+ (0.070)
χ^2	0.02	2.74+	3.27+
$N(\text{politici})$	403	469	603
$N(\text{steden/gemeenten})$	72	74	75

*Er wordt gebruik gemaakt van "random effects regression". De standaard fouten worden geclusterd op gemeentelijk niveau. P-waarden worden vermeld tussen haakjes: + $p < 0.10$, * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$ ("two-tailed test").*